

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Mededingingswet.

Nummer 5687/ 29

Betreft zaak: 5687/ KPN – Enertel

I. MELDING

1. Op 21 juni 2006 heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 34 van de Mededingingswet. Hierin is medegedeeld dat Koninklijke KPN N.V. voornemens is zeggenschap te verkrijgen, in de zin van artikel 27, onder b, van de Mededingingswet, over Enertel N.V. Van de melding is mededeling gedaan in de Staatscourant van 25 juni 2006. Naar aanleiding van de mededeling in de Staatscourant zijn zienswijzen van derden naar voren gebracht. Deze zienswijzen worden, voorzover er overwegingen aan zijn ontleend die dragend zijn voor dit besluit, in het navolgende uiteen gezet. Ambtshalve zijn vragen gesteld aan verschillende marktpartijen.

2. Op grond van artikel 14 van het samenwerkingsprotocol¹ tussen de NMa en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: OPTA) heeft het college van OPTA op verzoek van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) d.d. 13 juli 2006 zijn zienswijze gegeven omtrent de voorgenomen concentratie.

II. PARTIJEN

3. Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN) is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht. De aandelen van KPN zijn genoteerd aan Euronext Amsterdam en aan de New York Stock Exchange, de London Stock Exchange en de Deutsche Börse.

4. KPN biedt (via haar vaste netwerk) spraak- en datadiensten aan zowel particuliere als zakelijke klanten in Nederland en datadiensten in West Europa. Deze producten en diensten van KPN kunnen worden onderverdeeld in producten en diensten op het gebied van spraaktelefonie, internet, digitale televisie, wholesale diensten en bedrijfsoplossingen (telecommunicatie-oplossingen gebaseerd op datadiensten voor zakelijke klanten). Daarnaast biedt KPN mobiele telecommunicatiediensten aan in Duitsland, Nederland en België.

¹ Afspraken tussen het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) over de wijze van samenwerking bij aangelegenheden van wederzijds belang, 24 juni 2004 (hierna: het samenwerkingsprotocol).

5. Enertel N.V. (hierna: Enertel) is een 100% dochtermaatschappij van Enertel Holding B.V. Enertel biedt telecommunicatiediensten aan, zoals spraaktelefonie, datadiensten en internetdiensten. Ook biedt Enertel 'housing' en 'hosting' diensten via haar datacentrum in Aalsmeer. Enertel richt zich voornamelijk op de zakelijke markt. In mei 2004 heeft Enertel WinQ B.V. overgenomen en is via haar dochteronderneming Enertel Wireless B.V. gestart met zogenaamde 'hotspot'-dienstverlening in Nederland. Enertel biedt geen mobiele communicatie- en omroeptransmissiediensten.

6. Eind 2003 heeft Enertel een vergunning voor het gebruik van de zogenaamde "Wireless Local Loop" (hierna: WLL) in de 3,5 GHz band verworven. Vanaf eind 2004 verleent Enertel door middel van de licentie additionele draadloze diensten.

7. Enertel beschikt over een glasvezelnetwerk. Het glasvezelnetwerk bestaat uit een backbone op basis van lange termijn leasecontracten. Deze backbone heeft voornamelijk dekking in de Randstad. Daarnaast heeft Enertel in een aantal grote steden Cityringen van glas liggen, welke deels in eigen beheer zijn en deels als huurlijnen ingekocht worden bij verschillende partijen. Hierop zijn een aantal grote klantlocaties aangesloten. Enertel heeft geen fijnmazig aansluitnetwerk. Enertel koopt verreweg de meeste lokale aansluitlijnen in bij andere partijen, zoals KPN, Priority, BBned en Versatel (onderdeel van Tele2, hierna: Versatel).

III. DE GEMELDE OPERATIE

8. De gemelde operatie betreft de verkrijging van alle aandelen in Enertel N.V. en Enertel Wireless B.V. door KPN. Voorafgaand aan deze transactie zal de huidige aandeelhouder van Enertel (Enertel Holding B.V.) ervoor zorgdragen dat na een interne herstructurering de WLL-vergunning, alsmede de exploitatie ervan, wordt overgedragen aan Enerbox Holding B.V. en dat de minderheidsaandeelhouder in Enertel Wireless B.V. wordt uitgekocht door Enertel N.V. Dit betekent dat de WLL-activiteiten van Enertel geen onderdeel uitmaken van de onderhavige transactie².

IV. TOEPASSELIJKHEID VAN HET CONCENTRATIE TOEZICHT

9. De gemelde operatie is een concentratie in de zin van artikel 27, onder b, van de Mededingingswet. De hierboven, onder punt 8, omschreven transactie leidt er toe dat KPN de uitsluitende zeggenschap krijgt over Enertel.

² Zie het besluit van 21 juli 2006 in zaak 5675/ *Enertel Holding – Intel Capital*. De transactie in deze zaak heeft betrekking op het verkrijgen van gezamenlijke zeggenschap door Enertel Holding B.V. en Intel Capital over Enerbox Holding B.V. (voorheen een onderdeel van Enertel N.V.). De activiteiten van Enerbox Holding B.V. (te hernoemen in Worldmax Holding N.V.) hebben betrekking op de exploitatie van de WLL-vergunning.

10. De betrokken ondernemingen zijn KPN en Enertel.

11. Uit de bij de melding ter beschikking gestelde omzetgegevens blijkt dat de gemelde concentratie binnen de werkingssfeer van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht valt.

V. BEOORDELING

A. RELEVANTE MARKTEN

Relevante productmarkten

Inleiding

12. De activiteiten van KPN en Enertel overlappen op het gebied van elektronische communicatienetwerken en –diensten en IT-diensten.

13. Ten aanzien van de overlappende activiteiten in de elektronische communicatiesector is van belang dat OPTA ter uitvoering van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) verschillende deelmarkten binnen deze sector heeft onderscheiden³.

14. Op het gebied van IT-diensten overlappen de activiteiten van KPN en Enertel als het gaat om het aanbieden van specifieke bedrijfsruimte waarin computer en netwerkapparatuur kan worden geplaatst ('housing' of IT-collocatie) en het bieden van aanpalende diensten zoals het beschikbaar stellen van server capaciteit en managed firewalls ('hosting').

15. Behalve dat de activiteiten van partijen horizontaal overlappen is er ook sprake van een verticale relatie tussen partijen. In de eerste plaats is Enertel op een aantal wholesalemarkten in de elektronische communicatiesector een afnemer van KPN. In de tweede plaats zijn wholesale-afnemers van Enertel in de elektronische communicatiesector concurrenten van KPN op de retailmarkt.

Leeswijzer

³ Zie het besluit van OPTA d.d. 21 december 2005, '*De retailmarkten voor vaste telefonie*' (hierna: Retailbesluit OPTA), het besluit van OPTA d.d. 21 december 2005, '*De wholesalemarkten voor doorgiftdiensten op het vaste openbare telefoonnetwerk*' (hierna: Doorgiftebesluit OPTA), het besluit van OPTA d.d. 21 december 2005, '*De wholesalemarkten voor gespreksafgifte op afzonderlijke openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie*' (hierna: Afgiftebesluit OPTA), het besluit van OPTA d.d. 21 december 2005, '*Analyse van de markt voor ontbundelde toegang op wholesaleniveau (inclusief gedeelde toegang) tot metalen netten en subnetten, voor het verzorgen van breedband- en spraakdiensten*' (hierna: Besluit ontbundelde toegang OPTA) en het besluit van OPTA d.d. 21 december 2005, '*Marktanalyse huurlijnen*' (hierna: Huurlijnenbesluit OPTA).

16. In het hierna volgende zal eerst worden ingegaan op een aantal algemene opmerkingen omtrent de marktabakening en de zienswijze van partijen daarop. Daarna zal worden ingegaan op de (mogelijke) markten waar de activiteiten van partijen overlappen. Wat betreft de elektronische communicatiesector zal hiertoe worden aangesloten bij de door OPTA onderscheiden retail- en wholesalemakten⁴ (zie ook hierna randnummer 20):

Retail

- retailmarkten voor vaste openbare telefonie (aansluitingen en verkeer)
- retailmarkt voor huurlijnen van 2 Mb
- retailmarkt voor huurlijnen groter dan 2 Mb
- retailmarkt voor datacommunicatiediensten over koper
- retailmarkt voor datacommunicatiediensten over glas

Wholesale

- wholesalemakten voor gespreksafgifte op geografische, 084/087- en 088-nummers
- wholesalemakten voor gespreksafgifte op 0800/090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten
- wholesalemakten voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten
- wholesalemakten voor interregionale gespreksdoorgifte
- wholesalemakten voor transit gespreksdoorgifte
- wholesale terminating verbindingen van 2 Mb
- wholesale terminating verbindingen groter dan 2 Mb:

Hierna zal aan de hand van de volgende indeling worden ingegaan op de overlappende activiteiten van partijen: (a) retailmarkten voor vaste openbare telefonie, (b) wholesalemakten voor vaste openbare telefonie, (c) markten voor huurlijnen en voor datacommunicatiediensten, (d) hotspot-diensten, (e) overige activiteiten en (f) IT-dienstverlening.

17. Na de bespreking van de mogelijke relevante markten zal worden ingegaan op de verticale relatie tussen partijen. Dit onderdeel van het besluit wordt afgesloten met een tussenconclusie.

⁴ Het is gangbaar om binnen de markten voor elektronische communicatie een retailmarkt (eindgebruikers) en een wholesalemakten (groothandel) te onderscheiden. Diensten op wholesaleniveau dienen in de regel als bouwsteen voor diensten die op retailniveau aan eindgebruikers worden aangeboden. Het kan hierbij gaan om interne levering van wholesalediensten aan de eigen retailafdeling of externe levering aan een derde partij.

Marktafbakening algemeen

18. Ten aanzien van de overlappende activiteiten in de elektronische communicatie sector hebben partijen aangegeven waar mogelijk aan te sluiten bij de door OPTA en de Europese Commissie onderscheiden deelmarkten. Volgens partijen is deze marktindeling op bepaalde punten inmiddels achterhaald, omdat traditionele markten soms zeer eng worden afgebakend.

19. Volgens partijen raakt de transactie, uitgaande van de indeling van de markt voor elektronische communicatie door OPTA en de Europese Commissie, veel submarkten maar is de omzet van Enertel in een aantal gevallen verwaarloosbaar klein.

20. Dienaangaande merkt de Raad op dat bij de beoordeling van de onderhavige concentratie is uitgegaan van de recentelijk door OPTA afgebakende deelmarkten in de elektronische communicatiesector (zie randnummer 16). Deze marktafbakeringen hebben plaatsgevonden ter uitvoering van de Telecommunicatiewet en in het kader van de door OPTA verrichte marktanalyses. Op grond van het samenwerkingsprotocol heeft OPTA de NMa in 2005 geraadpleegd over de marktafbakening en de vraag of een marktpartij een positie van aanmerkelijke marktmacht⁵ heeft. De NMa heeft de conclusies van OPTA ten aanzien van de door haar afgebakende markten in de elektronische communicatiesector onderschreven. De Raad zal derhalve uitgaan van de door OPTA afgebakende markten. Voor het geval deze markten ruimer zouden zijn geworden wordt de beoordeling er niet door beïnvloed.

(a) Retailmarkten voor vaste openbare telefonie

21. OPTA heeft de retailmarkten voor vaste telefonie afgebakend. OPTA maakt daarbij een onderscheid tussen enerzijds 'de toegang tot een elektronisch communicatienetwerk op een vaste locatie ten behoeve van spraak en toegang tot het internet' (de telefoonaansluiting) en anderzijds 'verkeersdiensten' die door middel van deze netwerken worden aangeboden⁶.

Aansluitingen

22. Zowel KPN als Enertel bieden vaste telefoniediensten aan zakelijke klanten. OPTA heeft twee relevante productmarkten voor aansluitingen onderscheiden: een markt voor laagcapacitaire aansluitingen (tot en met twee spraakkanalen) en een markt voor hoogcapacitaire aansluitingen (meer dan twee spraakkanalen)⁷. De activiteiten van partijen overlappen enkel op de markt voor

⁵ Het begrip 'aanmerkelijke marktmacht' wordt gebruikt in de Telecommunicatiewet (zie onder meer hoofdstuk 6a 'Verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over aanmerkelijke marktmacht') en komt overeen met het begrip 'economische machtspositie' uit de Mededingingswet.

⁶ Retailbesluit OPTA, randnummer 109.

⁷ Retailbesluit OPTA, randnummer 370.

hoogcapacitaire aansluitingen⁸. Op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen zal derhalve niet verder worden ingegaan.

Verkeersmarkten

23. Behalve de retailmarkten voor aansluitingen onderscheidt OPTA een aantal retail verkeersmarkten⁹. De activiteiten van partijen overlappen op de retailmarkten voor lokaal en nationaal verkeer, internationaal verkeer en vast naar mobiel verkeer¹⁰. Op de andere door OPTA afgebakende deelmarkten zal derhalve niet verder worden ingegaan.

(b) Wholesalemarkten voor vaste openbare telefonie

24. Wholesalediensten zijn diensten die aanbieders aan elkaar (externe levering) of aan zichzelf (interne levering) leveren als bouwsteen voor het leveren van elektronische communicatiediensten aan eindgebruikers. De afnemers op de wholesalemarkten zijn andere aanbieders van elektronische communicatienetwerken en/of –diensten.

25. OPTA zegt het volgende over de relatie tussen retail en wholesale en tussen de wholesalemarkten onderling¹¹:

“Om een gesprek aan te bieden op de retailverkeersmarkt dienen op wholesaleniveau gespreksopbouw-, gespreksdoorgifte- en gespreksafgiftediensten beschikbaar te zijn. Ieder gesprek bestaat uit een opgaand deel (gespreksopbouw) en een neergaand deel (gespreksafgifte). Indien een gesprek op een andere (telefoon)centrale dient te worden afgegeven dan waar het wordt opgebouwd (hetgeen veelal het geval is), dient het gesprek tevens te worden doorgegeven tussen centrales (gespreksdoorgifte).”

26. De activiteiten van partijen overlappen op verschillende door OPTA afgebakende gespreksdoorgifte- en gespreksafgiftemarkten. Op deze markten wordt hieronder nader ingegaan.

b.i) Gespreksdoorgifte

⁸ Enertel biedt de dienst 'Corporate Voice' die plaatsvindt over een ISDN 30-aansluiting.

⁹ Het betreft de retailmarkt voor lokaal en nationaal verkeer, de retailmarkt voor internationaal verkeer, de retailmarkt voor vast naar mobiel verkeer, de retailmarkt voor verkeer naar persoonlijke assistentdiensten (084/087-nummers), de retailmarkt voor smalbandig dataverkeer (06760/067-nummers) en de retailmarkt voor verkeer naar informatienummers (0800/090x-nummers). Zie Retailbesluit OPTA, randnummers 388-462.

¹⁰ Aan zakelijke eindgebruikers die niet de dienst 'Corporate Voice' afnemen (zie voetnoot 7), biedt Enertel zgn. carrièreselectie-diensten aan. Omdat KPN deze diensten niet aanbiedt zal hier verder niet op in worden gegaan.

¹¹ Doorgiftebesluit OPTA, randnummer 111.

27. Binnen deze markt heeft OPTA twee relevante productmarkten onderscheiden: de markt voor interregionale gespreksdoorgifte en de markt voor transit gespreksdoorgifte¹².

28. De markt voor interregionale gespreksdoorgifte betreft de transmissie tussen regionale centrales. Het gaat hierbij om verkeer dat bijvoorbeeld in regio A wordt opgebouwd en in regio B moet worden afgegeven. Om de afstand tussen deze twee regio's te overbruggen wordt interregionale doorgifte geleverd. De markt voor transit gespreksdoorgifte betreft het doorgeven van verkeer tussen twee netwerken, op basis van koppelingen tussen netwerken. Het doel hierbij is om verkeer van een netwerk waarop het gesprek wordt opgebouwd over te brengen naar een ander netwerk waarop het gesprek wordt afgegeven.

29. Enertel biedt door middel van de dienst 'national call termination' transport aan van verkeer tussen twee regionale centrales van KPN. Onderdeel van deze dienst is ook de doorgifte van verkeer dat origineert op netwerk A en dat getransporteerd wordt via het netwerk van Enertel en wordt afgeleverd op netwerk B. KPN biedt dezelfde soort diensten aan. De activiteiten van partijen overlappen derhalve op beide door OPTA onderscheiden gespreksdoorgiftemarkten.

b.ii) Gespreksafgifte

30. Binnen de markt voor gespreksafgifte heeft OPTA vijf relevante productmarkten onderscheiden¹³:

- de markt voor gespreksafgifte op geografische nummers op een afzonderlijk vast netwerk
- de markt voor gespreksafgifte op 088-nummers op een afzonderlijk vast netwerk
- de markt voor gespreksafgifte op 084/087-nummers op een afzonderlijk vast netwerk
- de markt voor gespreksafgifte op 06760-nummers en 067-nummers ten behoeve van internetdiensten en datadiensten
- de markt voor gespreksafgifte op 0800/090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten

31. Op de eerste drie markten, ofwel de markten voor gespreksafgifte op een afzonderlijk vast netwerk, heeft OPTA geconcludeerd dat iedere aanbieder een marktaandeel heeft van 100%¹⁴. Op deze markten overlappen de activiteiten van partijen derhalve niet. Hieronder zal worden ingegaan op de twee andere door OPTA onderscheiden markten voor gespreksafgifte.

¹² Doorgiftebesluit OPTA, randnummer 166.

¹³ Afgiftebesluit OPTA, randnummer 280.

¹⁴ Afgiftebesluit OPTA, randnummer 308.

b.ii) Gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internetdiensten en datadiensten

32. Toegang tot internet kan op verschillende manieren verkregen worden. Een gebruikelijk onderscheid is breedbandige en smalbandige internettoegang. Breedbandige internettoegang heeft betrekking op toegang via DSL¹⁵ en kabel. Daarnaast kunnen eindgebruikers smalbandige toegang krijgen tot internet door via de telefoonlijn in te bellen op een telefoonnummer van een Internet Service Provider (hierna: ISP). Dit inbellen gebeurt met behulp van een 067(60)-nummer, dat op grond van het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten (hierna: het Nummerplan) is bestemd voor toegang tot op het Internet Protocol gebaseerde netwerken en diensten¹⁶.

33. OPTA heeft zowel de retail- als de wholesalekant van smalband internet onderzocht.

34. Ten aanzien van de retailkant heeft OPTA geconcludeerd dat smalband internet onderdeel uitmaakt van de relevante retailmarkt voor smalbandig dataverkeer¹⁷. Smalband internet behoort niet tot de relevante markt voor breedband-internettoegang via DSL en kabel, omdat smalband internet qua productkenmerken verschilt van breedband internet¹⁸. Enertel is in tegenstelling tot KPN niet actief op deze markt. De activiteiten van partijen overlappen hier dus niet. Om die reden zal in het navolgende niet op deze markt worden ingegaan.

35. Op wholesale niveau heeft OPTA een relevante productmarkt voor gespreksafgifte op 06760-nummers en 067-nummers ten behoeve van internetdiensten en datadiensten onderscheiden¹⁹. Vanwege de specifieke marktkenmerken en het standpunt van de Europese Commissie dienaangaande²⁰ heeft OPTA geconcludeerd dat deze markt niet in aanmerking komt voor ex ante-regulering²¹. OPTA heeft deze markt dan ook niet verder onderzocht.

¹⁵ DSL: Digital Subscriber Line.

¹⁶ Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten, bijlage 1 (tekst geldend op 1 januari 2006), www.minez.nl.

¹⁷ Retailbesluit OPTA, randnummers 435-443.

¹⁸ OPTA zegt hierover: *'Het product breedband-internettoegang heeft als belangrijk kenmerk dat het sneller in het gebruik is dan traditionele vormen van internettoegang (via internet-inbelverkeer, ook vaak smalband internettoegang genoemd). Daarnaast voorziet breedband-internettoegang in een onafgebroken verbinding (zogenaamd 'always on') en wordt het doorgaans afgerekend via een vast bedrag per tijdsperiode, ongeacht de feitelijke gebruiksduur (zogenaamd 'flat fee'). Van deze drie kenmerken is met name de snelheid van datatransport (ontvangen en versturen) de meest onderscheidende factor ten opzichte van smalband internettoegang'*, zie Besluit ontbundelde toegang OPTA, bijlage 1.

¹⁹ Afgiftebesluit OPTA, randnummer 250.

²⁰ Aanbeveling van de Commissie betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/ 21/ EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen (hierna: Aanbeveling Relevante Markten).

²¹ Afgiftebesluit OPTA, randnummer 285.

36. Aanbieders van gespreksafgifte ten behoeve van internetdiensten bieden diensten aan ISP's. De dienstverlening bestaat eruit dat internet inbelverkeer dat wordt georigineerd door andere aanbieders van elektronische communicatie, wordt afgegeven op het platform van de ISP. Zodoende krijgt de eindgebruiker (smalbandige) toegang tot internet. ISP's kunnen voor deze dienstverlening kiezen uit verschillende aanbieders.

37. Zowel KPN als Enertel is actief op deze markt, zij het dat KPN deze dienst uitsluitend levert ten behoeve van haar eigen ISP's. De dienstverlening wordt aangeboden op basis van twee factureringsmodellen²². De technische routing van het internet inbelverkeer is in beide modellen identiek.

b.iib) Gespreksafgifte op 0800/090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten

38. Op grond van het Nummerplan zijn 0800-nummers bestemd voor gratis informatiediensten en 090x-nummers²³ voor betaalde informatienummers, zoals entertainment en commerciële dienstverlening²⁴. De aanbieders van deze 'content-diensten' hebben veelal van OPTA 0800- en 090x-nummers toegekend gekregen en worden om die reden nummerhouders genoemd. Nummerhouders hebben de keuze uit verschillende telecommunicatieaanbieders die zogenaamde platformdiensten aanbieden via welke de nummers (en daarmee de diensten) bereikbaar zijn.

39. Op retail gebied heeft OPTA een relevante productmarkt afgebakend voor verkeer naar informatienummers. Partijen hebben aangegeven dat Enertel in tegenstelling tot KPN niet actief is op deze markt. De activiteiten van partijen overlappen hier dus niet.

40. Op wholesale niveau heeft OPTA een relevante productmarkt voor gespreksafgifte op 0800/090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten onderscheiden²⁵. OPTA heeft deze markt wel onderzocht, maar is tot de conclusie gekomen dat deze markt niet in aanmerking komt voor ex ante-regulering²⁶.

²² Het betreft het 'originating' model en het 'terminating' model. Bij het 'originating' model ontvangt de eindgebruiker de rekening voor het internetgebruik rechtstreeks van zijn ISP, terwijl bij het 'terminating' model KPN de incasso verzorgt en daarna een afdracht doet aan de betrokken aanbieders en de ISP.

²³ 090x-nummers zijn onderverdeeld in 0900-, 0906- en 0909-nummers. Voor elke categorie gelden aparte voorschriften ten aanzien van de bestemming.

²⁴ Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten, bijlage 1 (tekst geldend op 1 januari 2006), www.minez.nl.

²⁵ Afgiftebesluit OPTA, randnummers 259-270.

²⁶ Aan de hand van de zogenaamde 'drie criteria-test' van de Europese Commissie heeft OPTA geconcludeerd dat deze markt niet voor ex ante regulering in aanmerking komt. Deze criteria zijn: (i) de aanwezigheid van toetredingsbarrières van niet-voorbijgaande aard, (ii) een marktstructuur die niet neigt naar daadwerkelijke mededinging binnen een relevante

41. Zowel KPN als Enertel is op deze markt actief. De activiteiten van KPN en Enertel op deze markt betreffen het aanbieden van zogenaamde 'platformdiensten' aan houders van 0800/090x-nummers, door middel waarvan de diensten van deze nummerhouders bereikbaar zijn voor eindgebruikers. Hiertoe kopen zij gespreksopbouw in bij verschillende aanbieders bij wie verkeer van eindgebruikers origineert²⁷, waarna zij zorgen voor de afgifte van dit verkeer op het platform van de nummerhouder²⁸.

(c) Markten voor huurlijnen en datacommunicatiediensten

c.i) Retailmarkten

42. Het begrip 'huurlijn' is wettelijk gedefinieerd als²⁹: "*Publiekelijk ter beschikking gestelde transparante transmissiecapaciteit tussen twee netwerkaansluitpunten, zonder routeringsfuncties waarover gebruikers kunnen beschikken als onderdeel van de geleverde huurlijn*". Het gaat dus om verbindingen tussen twee (vaste) punten A en B die permanent aanwezig zijn.

43. OPTA heeft in een eerder stadium de retailmarkt voor huurlijnen 2 Mb en groter dan 2 Mb afgebakend³⁰. KPN en Enertel zijn beiden actief op deze markt³¹.

c.ii) Wholesalemarkten

44. Een retail-huurlijn is opgebouwd uit verschillende wholesale-bouwstenen. KPN en Enertel bieden beide terminating verbindingen van 2 Mb en groter dan 2Mb aan wholesale-afnemers aan. Deze activiteiten vallen onder de door OPTA afgebakende markten voor wholesale terminating verbindingen van 2 Mb en wholesale terminating verbindingen groter dan 2 Mb.

tijdshorizon en (iii) de relatieve doeltreffendheid van het mededingingsrecht en aanvullende regelgeving ex ante (Afgiftebesluit OPTA, randnummers 286-296).

²⁷ KPN koopt deze componenten in 'bij zichzelf'. Enertel koopt dit in bij andere aanbieders (veelal KPN).

²⁸ Het betreft hier zogenaamde '0800/090x-functionaliteit', die enerzijds bestaat uit telefonie-functionaliteit (switching, transmissie, signalering) waarmee verbindingen gerealiseerd worden met de telecommunicatieaanbieder die de gespreksopbouw levert en anderzijds uit de specifieke 0800/090x-functionaliteit, zoals een Voice Respons System en/of doorschakeling naar een call center.

²⁹ Artikel 1.1, onderdeel u, van de Telecommunicatiewet.

³⁰ Huurlijnenbesluit OPTA, randnummer 345.

³¹ Enertel biedt de dienst 'IP Connect' aan. Het gaat hierbij om een dienst die vanaf het datacenter van Enertel in Aalsmeer verbinding tot stand brengt met de Amsterdam Internet Exchange, zodat toegang tot internet kan worden verkregen. Volgens partijen valt deze dienst deels onder de markt voor retail huurlijnen > 2Mb en voor een deel niet onder de communicatiemarkt, maar onder de markt voor IT-dienstverlening.

c.iii) Markten voor datacommunicatiediensten

45. Onder datacommunicatiediensten worden door OPTA verstaan alle elektronische communicatiediensten die gebruik maken van bepaalde technische standaarden³². Het verschil met een huurlijn is dat een datacommunicatiedienst nog een aantal toegevoerde waardediensten bevat, zoals een routeringsfunctie.

46. OPTA heeft in een eerder stadium de markt voor datacommunicatiediensten afgebakend en binnen deze markt twee relevante productmarkten onderscheiden³³: een markt voor datacommunicatiediensten die geleverd worden over koper en een markt voor datacommunicatiediensten die geleverd worden over glas.

47. De activiteiten van partijen overlappen op beide door OPTA onderscheiden markten.

(d) Hotspot-diensten

48. Via zogenaamde 'hotspots' kunnen eindgebruikers op een bepaalde locatie draadloze toegang krijgen tot het internet. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van Wireless Fidelity (WiFi). Dit is de vrije standaard voor draadloos internet. Het bereik van WiFi is beperkt: enkele tientallen meters binnen gebouwen tot ongeveer 150 meter. Daarnaast wordt het signaal sterk beperkt door obstakels zoals huizen, bomen en mensen. Hotspots worden sinds een aantal jaren op commerciële schaal aangeboden. Daartoe sluiten de aanbieders van hotspots overeenkomsten met eigenaren van locaties, zoals hotels en vliegvelden. Inmiddels zijn op circa 2000 locaties in Nederland hotspots ingericht.

49. OPTA heeft in een eerder stadium geconcludeerd dat WiFi-verbindingen niet behoren tot de relevante markt voor breedband-internettoegang via kabel en DSL³⁴. Reden hiervoor is dat de internettoegang via WiFi vanwege de verschillen in geografische dekking, prijs en geleverde diensten geen substituut vormt voor breedband internettoegang via kabel en DSL³⁵.

50. De activiteiten van partijen overlappen ten aanzien van draadloze internettoegang via WiFi op specifieke locaties. In het hiernavolgende kan in het midden worden gelaten of de activiteiten van partijen ten aanzien van hotspot-diensten tot een separate productmarkt behoort, aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie hierna punten 99 tot en met 105).

³² Het betreft de standaarden IP (Internet Protocol), MPLS (Multi Protocol Label Switching), ATM (Asynchronous Transfer Mode), frame relay en X.25.

³³ Huurlijnenbesluit OPTA, randnummer 345.

³⁴ Besluit ontbundelde toegang OPTA, randnummers 220-223.

³⁵ Besluit ontbundelde toegang OPTA, bijlage 1.

(e) Overige activiteiten

51. De activiteiten van partijen overlappen op het gebied van de afwikkeling en de doorgifte van uitgaand internationaal verkeer. Dit is een activiteit op wholesale gebied waarmee verkeer dat door eindgebruikers van andere aanbieders wordt georgineerd, wordt afgewikkeld op buitenlandse netwerken^{36*}. OPTA heeft ten aanzien van deze activiteiten geen aparte productmarkt afgebakend³⁷. In het onderhavige geval kan in het midden blijven tot welke relevante markt deze dienst precies behoort, omdat dit de materiële beoordeling niet beïnvloedt (zie hierna punten 117 tot en met 118).

52. Verder bieden zowel KPN als Enertel ondersteunende diensten aan voor de afwikkeling van IP-verkeer. De activiteiten van Enertel op dit vlak zijn zeer bescheiden. Gelet op de verwaarloosbare omzet³⁸ die Enertel hiermee realiseert, worden haar activiteiten op het gebied van de afwikkeling van IP-verkeer verder buiten beschouwing gelaten. In verband met de zienswijze van derden wordt hierna wel ingegaan op de dienst 'Voice over Broadband Hosting' van Enertel (zie punten 95 tot en met 98).

53. Voorts biedt Enertel de dienst 'Carrier Select Hosting' aan andere telecommunicatieaanbieders die niet beschikken over eigen infrastructuur. Deze aanbieders gebruiken deze dienst om daarmee carrier(pre)select diensten aan te bieden aan eindgebruikers. Deze partijen kunnen dan gebruikmaken van de switch-capaciteit van Enertel. Partijen geven aan dat deze dienst geen onderdeel uitmaakt van de markten voor gespreksafgifte, interregionale gespreksdoorgifte of transit doorgifte. Omdat KPN geen vergelijkbare activiteiten heeft op dit vlak, is geen sprake van overlap. Op deze activiteiten wordt derhalve niet verder ingegaan.

(f) IT-dienstverlening

54. De activiteiten van partijen overlappen op het gebied van IT-dienstverlening. Zowel KPN als Enertel bieden diensten aan ten aanzien van 'managed web hosting'³⁹. Daarbij gaat het om

* In deze openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om redenen van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

³⁶ [..].

³⁷ OPTA concludeert dat de relevante markt voor transitgespreksdoorgifte niet ruimer is dan Nederland. Ten tweede heeft OPTA de markt voor gespreksafgifte op internationale nummers niet afgebakend, omdat ze alleen bevoegd is ten aanzien van gespreksafgifte in Nederland, zie Afgiftebesluit OPTA, randnummer 212.

³⁸ Deze omzet bedraagt voor de 'VoIP applicatie' circa EUR[...]- en voor de dienst 'Wholesale IP voice' circa EUR[...].

³⁹ Managed web hosting wordt door onderzoeksbureau International Data Corporation (IDC) gedefinieerd als *'the provision, operation and management of a server, necessary network connectivity and bandwidth, software environment,*

dienstverlening ten aanzien van de IT-infrastructuur⁴⁰. Enertel biedt daarnaast ook IT-collocatiediensten en managed firewalls aan⁴¹. Vanwege het ontbreken van overlap worden deze activiteiten verder buiten beschouwing gelaten.

55. In eerdere besluiten is in het midden gelaten of sprake is van één markt voor IT-dienstverlening of dat nader onderscheid moet worden gemaakt naar de aard van de geleverde diensten⁴² en mogelijk daarbinnen tussen infrastructuur- en applicatiediensten⁴³. Een ander mogelijk onderscheid binnen de aard van de geleverde diensten is IT-management-dienstverlening⁴⁴. Ook is in het midden gelaten of binnen de markt voor IT-dienstverlening nader onderscheid moet worden gemaakt naar de doelgroep van IT-dienstverleners⁴⁵ of op het gebied van outsourcing naar outsourcing ten behoeve van grote respectievelijk kleinere ondernemingen⁴⁶.

56. In het hiernavolgende kan in het midden worden gelaten of de activiteiten van partijen ten aanzien van managed web hosting tot een separate productmarkt behoren, aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloed (zie hierna punten 130 tot en met 132).

Verticale relaties

57. Op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten levert Enertel diensten aan concurrenten van KPN die actief zijn op de retail-verkeersmarkt voor smalbandig dataverkeer. Tevens levert Enertel een aantal ondersteunende telefoniediensten aan concurrenten van KPN die actief zijn op de retailmarkten voor vaste telefonie. Deze wholesale-afhankelijkheid na de concentratie kan in theorie leiden tot uitsluitingseffecten. Hierop zal in onderdeel a en c van de beoordeling ingegaan worden.

supporting infrastructure and the storage and serving of content by a hosting service provider on behalf of a customer. IDC rapport 'Western Europe Managed Web Hosting Forecast, 2004-2009', juni 2005.

⁴⁰ Partijen hebben aangegeven dat het hierbij gaat om het beheer en het zo efficiënt mogelijk inrichten van de infrastructuur waarbij aandacht wordt besteed aan wensen vanuit o.a. beveiligingsoogpunt.

⁴¹ De omzet van Enertel ten aanzien van IT-collocatiediensten bedraagt EUR[...],- en ten aanzien van managed firewalls EUR[...].

⁴² Zie onder meer het besluit van 18 maart 2004 in zaak 3903/ *Ordina – TVW*, punt 9.

⁴³ Zie het besluit van 23 december 2004 in zaak 4308/ *Getronics – PinkRocade*, punt 22.

⁴⁴ Zie het besluit in zaak 4308/ *Getronics – PinkRocade*, reeds aangehaald, punt 15. Dit mogelijke onderscheid wordt eveneens door de Europese Commissie en door onderzoeksbureau Gartner Inc. gehanteerd.

⁴⁵ Zie bijv. het besluit van 24 december 2003 in zaak 3804/ *NCCW – Inter Access – Woningraadgroep*, punt 17.

⁴⁶ Zie bijv. het besluit van 25 september 2002 in zaak 3114/ *Ericsson – O2 Netwerk*, punten 12-14. Vgl. ook de beschikking van de Europese Commissie van 29 juni 2001 in zaak COMP/M.2478 – *IBM Italia/ Business Solutions' JV*, punt 23.

Tussenconclusie

58. In bovenstaande is ingegaan op verschillende (mogelijke) markten binnen de elektronische communicatiesector en de IT-sector. Wat betreft de elektronische communicatiesector is aangesloten bij de door OPTA onderscheiden retail- en wholesalemarkten. Er is geconcludeerd dat de voorgenomen concentratie leidt tot overlap van de activiteiten van partijen op de volgende (mogelijke) relevante productmarkten:

- de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten,
- de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten,
- de ondersteunende diensten van Enertel bij de afwikkeling van telefoonverkeer,
- de draadloze toegang tot internet via WiFi op specifieke locaties,
- de overige relevante retail- en wholesalemarkten⁴⁷,
- de IT-dienstverlening.

Relevante geografische markten

59. Partijen geven aan dat de meeste relevante geografische markten nationaal zijn. Voor de mogelijke markten voor uitgaand internationaal telefonieverkeer en de IT-dienstverlening zou de geografische markt ruimer kunnen worden afgebakend, aldus partijen.

60. Door OPTA worden de retail- en wholesalemarkten voor vaste telefonie, huurlijnen en datacommunicatiediensten nationaal afgebakend. Aldus zal er in het onderhavige geval vanuit worden gegaan dat alle relevante geografische markten nationaal zijn.

61. De mogelijke markt voor internationaal uitgaand telefonieverkeer is door OPTA niet afgebakend. Deze markt zou ruimer kunnen worden afgebakend. Hetzelfde geldt voor de markt voor IT-dienstverlening. In het onderhavige geval kan echter in het midden blijven wat de exacte geografische dimensie van deze markten is, omdat dit de materiële beoordeling niet beïnvloedt (zie hierna punten 117 tot en met 118 130 tot en met 132).

B. GEVOLGEN VAN DE CONCENTRATIE

Gevolgen van de concentratie

⁴⁷ Het gaat hier om de retailmarkten voor vaste openbare telefonie (aansluitingen en verkeer), de retailmarkten voor huurlijnen (2 Mb en groter dan 2 Mb), de wholesalemarkten voor terminating verbindingen (2 Mb en groter dan 2 Mb), de wholesalemarkt voor interregionale gespreksdoorgifte, de wholesalemarkt voor transit gespreksdoorgifte en de wholesalemarkten voor datacommunicatiediensten over koper en over glas.

62. Een mogelijk mededingingsprobleem dat kan optreden als gevolg van de concentratie is dat de zeggenschap over een voorheen zelfstandig elektronisch communicatienetwerk, waarvan concurrenten van KPN afhankelijk (kunnen) zijn voor het aanbieden van elektronische communicatiediensten aan eindgebruikers, in handen komt van KPN.

63. Door middel van haar infrastructuur biedt Enertel verschillende diensten aan die zich over een groot aantal productmarkten uitstrekken. Het elektronische communicatienetwerk van Enertel is uitgerold op alle regionale centrales van KPN en is geïnterconnecteerd met meerdere telecommunicatieaanbieders. De afnemers van Enertel zijn enerzijds concurrenten van KPN op de retailmarkt die de diensten van Enertel inkopen als een bouwsteen voor het aanbieden van telecommunicatiediensten aan eindgebruikers (telefonie, internet, televisie, etc.) en anderzijds ISP's en aanbieders van informatiediensten (nummerhouders).

64. KPN exploiteert zelf ook een elektronisch communicatienetwerk. Dit netwerk wordt door andere aanbieders van telecommunicatiediensten gebruikt als 'input' voor diensten aan eindgebruikers. Als gevolg van de concentratie verkrijgt KPN zeggenschap over een voorheen zelfstandig elektronisch communicatienetwerk dat wat betreft de wholesale-dienstverlening concurreert met het netwerk van KPN. KPN heeft aangegeven geen concrete voornemens te hebben om het netwerk van Enertel te integreren met haar eigen netwerk. Na de overname blijven – naast KPN – nog vier partijen over die evenals Enertel beschikken over een netwerk dat is uitgerold op alle regionale centrales van KPN. Voor afnemers van Enertel, alsmede voor concurrenten van KPN op de retailmarkt die wholesale diensten moeten inkopen voor hun retail-aanbod, leidt dit tot minder keuze. Bovendien kan de overname ertoe leiden dat de concurrenten van KPN afhankelijker worden van KPN. Dat heeft mogelijk gevolgen voor de concurrentiemogelijkheden van die partijen.

65. Dit mogelijke mededingingsprobleem doet zich voor op (a) de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten, (b) de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensden en (c) ten aanzien van ondersteunende diensten van Enertel bij de afwikkeling van telefoonverkeer dat origineert op IP-netwerken.

66. Een punt dat samenhangt met het hierboven genoemde mogelijke mededingingsprobleem, is de opvatting van een aantal marktpartijen dat de onderhavige concentratie moet worden beoordeeld in het licht van eerdere overnames door KPN⁴⁸.

⁴⁸ Marktpartijen noemen onder meer de overname van Telfort, Nozema en diverse kleinere internetaanbieders. De NMa heeft alleen de overnames van Telfort en Nozema beoordeeld; op de andere overnames was het concentratietoezicht van

Vooruitlopend op de inhoudelijke beoordeling van de gevolgen van de concentratie op de betrokken relevante markten (zie hieronder), overweegt de Raad dat zij enkel bevoegd is voorgenomen concentraties te beoordelen die voldoen aan de in artikel 29 van de Mededingingswet beschreven omzetcriteria. Dat neemt niet weg dat de beoordeling van de onderhavige concentratie betrekking heeft op de *huidige* positie van KPN. Bij deze beoordeling zijn derhalve de eerdere overnames van KPN betrokken.

Leeswijzer

67. Hieronder zal aan de hand van de volgende indeling worden ingegaan op de gevolgen van de concentratie op de volgende (mogelijke) markten:

- a) de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten,
- b) de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiens ten,
- c) de ondersteunende diensten van Enertel bij de afwikkeling van telefoonverkeer,
- d) de draadloze toegang tot internet via WiFi op specifieke locaties,
- e) de overige relevante retail- en wholesalemarkten⁴⁹,
- f) de IT-dienstverlening.

(a) Wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten

68. In het onderstaande zal worden ingegaan op de gevolgen van de concentratie op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten. Daarbij zullen achtereenvolgens worden besproken de marktaandelen, de concurrentiële omstandigheden, de toetredings- en overstapdrempels, de effecten op eindgebruikers alsmede de zienswijze van OPTA.

a.i) Marktomvang en marktaandelen

69. Het marktaandeel van KPN wordt door partijen geschat op [30-40%] en dat van Enertel op [30-40%]. Uit het marktonderzoek komt naar voren dat de verdeling van de marktaandelen

de NMa niet van toepassing (zie het besluit van 30 augustus 2005 in zaak 5104/ KPN – Telfort en het besluit van 6 maart 2006 in zaak 5454/ KPN – Nozema Services).

⁴⁹ Het gaat hier om de retailmarkten voor vaste openbare telefonie (aansluitingen en verkeer), de retailmarkten voor huurlijnen (2 Mb en groter dan 2 Mb), de wholesalemarkten voor terminating verbindingen (2 Mb en groter dan 2 Mb), de wholesalemarkt voor interregionale gespreksdoorgifte, de wholesalemarkt voor transit gespreksdoorgifte en de wholesalemarkten voor datacommunicatiediensten over koper en over glas.

tussen KPN en Enertel niet door iedereen wordt gedeeld, maar dat het gezamenlijke marktaandeel wel wordt onderschreven. Er ontbreken echter robuuste marktgegevens om de precieze marktaandelen van partijen te kunnen bepalen⁵⁰. Om die reden wordt het gezamenlijke marktaandeel van KPN en Enertel geschat op circa [60-70%].

70. KPN heeft na de overname van Enertel met een marktaandeel van circa [60-70%] een sterke positie op de wholesalem Markt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten. Er is een beperkt aantal concurrenten dat samen de resterende circa [30-40%] inneemt.

71. Als gevolg van de onderhavige concentratie zullen in plaats van vijf nog vier partijen overblijven die op de betreffende wholesalem Markt gespreksafgifte verzorgen op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten. Tevens wordt door de concentratie een onafhankelijke speler overgenomen, die een sterke positie op de markt inneemt.

72. Gelet op het bovenstaande zal door de concentratie een sterke speler ontstaan op de wholesalem Markt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten. Er zijn evenwel verschillende factoren die voor concurrentiedruk kunnen zorgen en daardoor de positie van KPN kunnen relativeren. Op deze factoren wordt hieronder nader ingegaan.

a.ii) Concurrentiële omstandigheden

73. Allereerst is relevant dat de markten voor internet inbellen een sterk krimpend karakter hebben. Op retailgebied stappen veel eindgebruikers over van smalbandige internettoegang naar toegang via breedband (DSL, kabel). Maakte eind 2004 nog 30 procent van de huishoudens gebruik van een inbelverbinding, eind 2005 was dit nog slechts 15 procent. In dezelfde periode steeg de penetratie van breedband-internettoegang via DSL en kabel van 45 procent naar 57 procent⁵¹. Dit leidt ertoe dat op de wholesalem Markt minder verkeer wordt aangeboden dat kan worden afgewikkeld op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten. Volgens de opgave van partijen is het totale marktvolume sinds 2003 drastisch gedaald (20 miljard minuten in 2003, 13 miljard minuten in 2004, 6 miljard minuten in 2005 en – naar verwachting – 3 miljard minuten in 2006). Op basis van ingewonnen informatie bij OPTA en bij marktpartijen is er geen reden aan de opgave van partijen te twifelen.

⁵⁰ OPTA heeft de wholesalem Markt voor gespreksafgifte op 06760-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten niet onderzocht, omdat deze – aldus de Europese Commissie – niet in aanmerking komt voor ex ante regulering. OPTA beschikt derhalve niet over exacte cijfers over deze markt.

⁵¹ EIM, 'Consumentenonderzoek afname gebundelde communicatieproducten in Nederland, 2^e meting', 27 februari 2006, in opdracht van OPTA.

74. Partijen verwachten dat de markt voor internet inbellen over twee jaar vrijwel zal zijn verdwenen. Dit wordt tegengesproken door marktpartijen. Zij geven aan dat internet inbellen bepaalde kenmerken heeft waardoor ook op termijn bij eindgebruikers nog enige vraag zal blijven bestaan⁵². Eén partij heeft aangegeven dat zij smalbandige internettoegang zal blijven aanbieden, omdat zij nog niet overal in Nederland een ADSL-aanbod heeft. Ook zijn er bepaalde toepassingen die vooralsnog via 067(60)-nummers zullen blijven worden verricht (bijvoorbeeld de afwikkeling van pin-betalingen).

75. Een ander aspect ten aanzien van internet inbellen is dat aanbieders op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten van twee kanten concurrentiedruk ondervinden. Zowel ISP's als eindgebruikers oefenen druk uit op de tarieven die de aanbieder hanteert. Enerzijds heeft de eindgebruiker de keuze uit verschillende ISP's die hem toegang tot internet kunnen verschaffen. Daarbij zullen met name vaste telefonie-klienten van KPN voor de ISP kiezen die is aangesloten op het netwerk van de aanbieder die de laagste afgiftetarieven hanteert⁵³. Anderzijds bepaalt ook de ISP zijn keuze voor een bepaalde aanbieder op basis van de door die aanbieder gehanteerde afgiftetarieven (onder meer met het oog op de 'bereikbaarheidskosten' voor zijn klanten en de afdracht ('kick back') die ISP met de aanbieder kan overeenkomen). Deze mechanismen zorgen ervoor dat aanbieders op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten in onderlinge concurrentie staan.

a.iii) Toetredings- en overstapdrempels

76. Voor partijen die willen toetreden tot de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten, zijn er hoge toetredingsdrempels. Deze bestaan onder meer uit het krimpende karakter van de markt, waardoor weinig vooruitzicht op (omzet)groei is. Ook de benodigde investeringen in een netwerk dat is uitgerold op zoveel mogelijk regionale centrales van KPN, de opbouw van een klantenbestand onder ISP's en een platform waarop de ISP's zijn aangesloten, vormen drempels. De toetredingsdrempels voor partijen die in de markt reeds beschikken over infrastructuur zijn laag. Zij hoeven alleen te investeren in klanten en (eventueel) een platform om die klanten op aan te sluiten. Daar komt bij dat partijen die reeds beschikken over een platform door de afname van het verkeer te maken hebben met leegstand van modembanken waardoor er een prikkel is om verkeer van een nieuwe ISP hier op aan te sluiten.

⁵² Voordelen voor de eindgebruiker zijn o.a. dat op elke pc met een telefoonverbinding kan worden ingebeld en dat de vergoeding gebruikafhankelijk is in plaats van een maandelijks vast bedrag (zoals bij breedband).

⁵³ Op grond van regulering van OPTA worden afgiftetarieven die een andere aanbieder aan KPN in rekening brengt voor de afgifte van het gesprek op de eindbestemming, een-op-een doorberekend in de gesprekskosten die KPN aan haar abonnees in rekening brengt.

77. Uit het marktonderzoek is een gemengd beeld naar voren gekomen omtrent de overstapdrempels voor afnemers van 067(60)-afgiftediensten (zijnde ISP's). Zo wordt enerzijds aangegeven dat met het migreren van operationele en IT-systemen naar een nieuwe aanbieder vaak veel tijd is gemoed, hetgeen bovendien een risico voor de continuïteit van de bedrijfsvoering kan opleveren. Deze overstapdrempels hangen echter samen met het feit dat vaak ook andere, ondersteunende diensten worden afgenomen. Anderzijds blijkt uit het marktonderzoek dat overstap wel degelijk mogelijk is. Dit wordt ook onderschreven door OPTA. Resumerend moet worden geconcludeerd dat de overstapdrempels voor afnemers van 067(60)-afgiftediensten laag zijn.

a.iv) Effecten op eindgebruikers

78. De versterking van de positie van KPN op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten heeft naar het oordeel van de Raad slechts beperkte negatieve effecten voor eindgebruikers.

79. Het gebruik van inbelverbindingen neemt zeer sterk af en eindgebruikers stappen veelvuldig over naar breedbandige internettoegang. Dit blijkt uit verschillende onderzoeksrapporten. Zo is eind 2005 door onderzoeksbureau Heliview aan huishoudens gevraagd of ze van plan zijn om de komende 12 maanden over te stappen naar een andere provider⁵⁴. Bij huishoudens met een inbelverbinding ligt dit percentage rond de 20%, terwijl dit voor huishoudens met een breedbandverbinding rond de 5% ligt. Aan huishoudens met een inbelinternet-aansluiting die niet van plan zijn om over te stappen is verder gevraagd onder welke voorwaarden ze de stap naar breedband internettoegang zouden maken. De prijs voor breedband blijkt het belangrijkste criterium.

80. Uit gegevens van OPTA blijkt dat breedband internettoegang via kabel en DSL nagenoeg overal in Nederland beschikbaar is. 90% van de huishoudens kan kiezen tussen minimaal twee aanbieders van breedband internettoegang, namelijk de ISP van de lokale kabelmaatschappij en de ISP's van KPN. 70% van de huishoudens heeft ook nog de keuze om een aansluiting af te nemen bij een ISP van een alternatieve DSL-aanbieder. Eindgebruikers hebben derhalve voldoende alternatieven voor smalbandige internettoegang.

81. De migratie van internet inbellen naar breedbandige internettoegang lijkt ook de commerciële strategie van KPN zelf te zijn. Zo probeert KPN door de dienst 'Simbellen' (prepaid bellen op vaste lijn inclusief gratis laagcapacitaire breedbandinternetverbinding) klanten die gebruik maken van inbellen om toegang te krijgen tot internet, te migreren naar een breedbandaansluiting.

⁵⁴ Heliview, 'Onderzoek Overstapdrempels en Notaspecificatie van elektronische communicatiediensten t.b.v. het Ministerie van Economische Zaken en OPTA', 23 december 2005.

82. Op grond van deze omstandigheden ligt het niet in de lijn der verwachting dat KPN de tarieven voor eindgebruikers en ISP's ongestraft kan verhogen, omdat eindgebruikers dan zullen overstappen naar een andere vorm van internettoegang⁵⁵.

83. Ook de negatieve gevolgen voor ISP's lijken beperkt. De door KPN zelf geleverde internet inbeldiensten zijn uitsluitend ten behoeve van de dienstverlening door de eigen ISP's⁵⁶. De onderhavige concentratie heeft voor deze 'interne' ISP's derhalve geen gevolgen. De concentratie heeft wel gevolgen voor onafhankelijke ISP's die zijn aangesloten op het netwerk van Enertel of dat van andere aanbieders. De zeggenschap over Enertel komt immers in handen van KPN. In veel gevallen is dat de partij met wie de huidige afnemers van Enertel en onafhankelijke ISP's concurreren op de retailmarkt. Naar het oordeel van de Raad hebben deze partijen na de overname echter nog steeds de mogelijkheid om over te stappen naar een andere aanbieder. Weliswaar is die mogelijkheid met het wegvallen van Enertel kleiner geworden, maar gezien bovengenoemde ontwikkelingen lijkt dat geen significant nadelige gevolgen te hebben voor de onafhankelijke ISP's.

a.v) Zienswijze OPTA

84. OPTA heeft de volgende zienswijze gegeven ten aanzien van de gevolgen van de onderhavige concentratie op de wholesalem Markt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten:

“Gespreksafgifte op nummers van vervolgdiensten (4, 5)

Ten aanzien van de overige twee markten, ofwel de markten voor gespreksafgifte op nummers van vervolgdiensten, liggen de concurrentieverhoudingen anders. Uit de marktanalyse van het college komt naar voren dat aanbieders van gespreksafgifte concurrentiedruk ervaren vanuit de retailmarkt. Met name valt op dat de tarieven van deze vormen van gespreksafgifte worden gedisciplineerd door zowel het gedrag van de bellende eindgebruiker als het gedrag van de vervolgdienstverlener (de nummerhouder) die gebeld wordt.

De keuze die de bellende eindgebruiker heeft (in de keuze van zijn vervolgdienstverlener) en de prikkel die de vervolgdienstverlener daardoor heeft om zich aan te sluiten op het netwerk van

⁵⁵ In dat verband is relevant dat OPTA heeft geconstateerd dat sprake is van asymmetrische substitutie tussen breedband- en smalbandinternet. Dit wil zeggen dat eindgebruikers die hebben gekozen voor een breedbandinternet-verbinding niet overstappen naar smalband internet, terwijl dit andersom wel het geval is. Dit proces is de laatste jaren versneld door de sterke daling van de tarieven voor breedband internettoegang waardoor smalband internettoegang voor een steeds kleiner deel van de huishoudens voordeliger is. Besluit ontbundelde toegang OPTA, bijlage 1, randnummer 8.

⁵⁶ Voorbeelden van 'interne' SP's van KPN zijn Planet Internet, Xs4all en HetNet. KPN heeft geen onafhankelijke ISP's direct op haar eigen netwerk aangesloten.

een aanbieder die lage afgiftetarieven hanteert, zorgt er voor dat aanbieders van vaste gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten met elkaar in onderlinge concurrentie staan.

067(60)-nummers

Mede gelet op bovengenoemde marktkenmerken is de Europese Commissie⁵⁷ van mening dat gespreksafgifte ten behoeve van internetdiensten (067(60)-nummers) niet in aanmerking komt voor ex ante regulering. Om die reden heeft het college deze markt niet onderzocht.

De voorgenomen overname van Enetel door KPN is voor het college echter, mede gelet op het aantal (potentiële) alternatieve aanbieders dat resteert, geen reden om deze markt alsnog te onderzoeken. Wel zou de versterking van KPN's positie op deze afgiftemarkt (als gevolg van het toegenomen marktaandeel), in combinatie met het sterk krimpende karakter van de markten voor internetinbellen in het algemeen, de keuzemogelijkheden voor internetinbellen voor zowel ISP's als eindgebruikers in de toekomst kunnen beperken. Hier staat echter tegenover dat eindgebruikers voldoende alternatieven hebben in de vorm van bijvoorbeeld ADSL of kabelinternet.⁵⁸ Illustratief in dit verband ook de recente introductie van alternatieve (gebundelde) retaildiensten voor internetinbellers, zoals de dienst Slimbellen⁵⁹ van KPN. In combinatie met het aantal (potentiële) aanbieders van gespreksafgifte ten behoeve van internetdiensten dat na de voorgenomen overname resteert, acht het college de kans op het ontstaan van een AMM-postie voor KPN uiteindelijk gering."

a.vi) Conclusie

85. KPN zal door de onderhavige concentratie een sterke positie verwerven op de wholesalem Markt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten. Gelet op de krimpende markt voor internet inbellen, de beschikbaarheid van voldoende alternatieven voor eindgebruikers, de (voor aanbieders die reeds over infrastructuur beschikken) lage toetredingsdrempels, de lage overstapdrempels voor afnemers en de beperkte effecten op ISP's, is er geen reden om aan te nemen dat door de onderhavige concentratie een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt op de Nederlandse wholesalem Markt

⁵⁷ Aanbeveling van de Commissie betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

⁵⁸ Ten behoeve van breedbandinternettoegang worden met name het koperen aansluitnetwerk van KPN (via xDSL) en het coax aansluitnetwerk van de kabelmaatschappijen gebruikt. KPN heeft een landelijk dekkend aansluitnetwerk dat tot 99 procent van de huishoudens reikt. Voor de gezamenlijke kabelmaatschappijen ligt dit percentage op zo'n 90 procent.

⁵⁹ Afnemers van deze dienst ontvangen naast een telefoniedienst een laagcapacitaire breedbandinternetverbinding (van 128kbit/s), waardoor voormalige internetinbellers niet meer hoeven in te bellen. Ook andere aanbieders zijn in staat om vergelijkbare diensten aan te bieden.

voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op deze markt of een deel daarvan op significante wijze wordt beperkt.

(b) Wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten

86. In het onderstaande zal worden ingegaan op de gevolgen van de concentratie op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten. Daarbij zullen achtereenvolgens worden besproken de marktaandelen, de concurrentiële omstandigheden en de toetredings- en overstapdrempels.

b.i) Marktomvang en marktaandelen

87. Het marktaandeel van KPN in 2005 wordt door partijen geschat op [20-30%]. Het marktaandeel van Enertel wordt geschat op [0-10%]. Het gezamenlijke marktaandeel van partijen op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten bedraagt daarmee circa [30-40%].

88. Uit cijfers van OPTA blijkt dat het marktaandeel van KPN de afgelopen jaren sterk is gedaald⁶⁰. In januari 2001 bedroeg het marktaandeel van KPN circa [60-70%], terwijl dit marktaandeel gedurende de jaren daarna gestaag daalde tot circa [40-50%] in het eerste kwartaal van 2004. De in het marktonderzoek ingewonnen informatie bij marktpartijen bevestigt het dalende marktaandeel van KPN op deze markt.

89. Op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten zijn meerdere aanbieders actief. De marktaandelen van andere partijen worden geschat op circa [10-20%] (BT), circa [0-10%] (Priority), circa [0-10%] (MCI) en circa [0-10%] (Colt). De overige circa 40% van de markt is in handen van een groot aantal andere partijen.

b.ii) Concurrentiële omstandigheden

90. In tegenstelling tot de markten voor internet inbellen is de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten een stabiele markt. Partijen schatten de totale marktomvang naar volume op circa 2 miljard minuten en verwachten geen inkrimping van deze markt. Op basis van ingewonnen informatie bij OPTA en bij marktpartijen is er geen reden aan de opgave van partijen te twifelen.

91. Evenals bij de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 06760- en 067-nummers ten behoeve van internet- en datadiensten ondervinden partijen die als aanbieder actief zijn op de

⁶⁰ Afgiftebesluit OPTA, randnummer 292.

onderhavige markt van twee kanten concurrentiedruk⁶¹. Zowel nummerhouders als eindgebruikers oefenen druk uit op de tarieven die de aanbieder hanteert. Enerzijds heeft de eindgebruiker de keuze uit verschillende nummerhouders die hem bepaalde informatiediensten kunnen verschaffen. Daarbij zullen met name vaste telefonie-klanten van KPN voor de nummerhouder kiezen die is aangesloten op het netwerk van de aanbieder die de laagste afgiftetarieven hanteert⁶². Anderzijds bepaalt ook de nummerhouder zijn keuze voor een bepaalde aanbieder op basis van de door die aanbieder gehanteerde afgiftetarieven (onder meer met het oog op de 'bereikbaarheidskosten' voor zijn klanten en de afdracht die de nummerhouder met de aanbieder kan overeenkomen). Deze mechanismen zorgen ervoor dat aanbieders op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten in onderlinge concurrentie staan.

b.iii) Toetredings- en overstapdrempels

92. Uit het marktonderzoek is gebleken dat de toetredingsdrempels voor partijen die willen toetreden tot de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten, hoog zijn. Dit wordt ook bevestigd door OPTA. Nieuwe toetreders zullen moeten investeren in een netwerk dat is uitgerold op zoveel mogelijk regionale centrales van KPN, de opbouw van een klantenbestand onder nummerhouders en een platform waarop deze nummerhouders zijn aangesloten. Voor partijen in de markt die reeds beschikken over infrastructuur zijn de toetredingsdrempels laag.

93. Uit het marktonderzoek blijkt verder dat de overstapdrempels voor afnemers van gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten (zijnde de nummerhouders) laag zijn. Dit wordt ook bevestigd door OPTA.

b.v) Conclusie

94. KPN zal door de onderhavige concentratie een sterkere positie verwerven op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten. Gelet op het marktaandeel van KPN, de vele aanbieders op de markt, de (voor aanbieders die reeds over infrastructuur beschikken) lage toetredingsdrempels en de lage overstapdrempels voor afnemers is er geen reden om aan te nemen dat door de onderhavige concentratie een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt op de Nederlandse wholesalemarkt voor gespreksafgifte op 0800- en 090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op deze markt of een deel daarvan op significante wijze wordt beperkt.

⁶¹ Dit geldt ook voor de (gratis) 0800-nummers. Volgens OPTA is het *'evident in het belang van de nummerhouder dat de tarieven die de netwerkaanbieder in rekening brengt zo laag mogelijk gehouden worden, omdat de gebelde eindgebruiker hier alle kosten voor zijn rekening neemt (called party pays)'*, zie Afgiftebesluit OPTA, randnummer 266.

⁶² Zie voetnoot 53.

(c) Ondersteunende diensten van Enertel bij de afwikkeling van telefoonverkeer

95. Uit het marktonderzoek is naar voren gekomen dat één marktpartij (hierna: "A") voor het aanbieden van haar telefoniediensten aan eindgebruikers de door Enertel geleverde dienst 'Voice over Broadband Hosting'⁶³ afneemt. A heeft aangegeven dat zij te maken heeft met hoge overstapdrempels. Deze bestaan onder meer uit de contractuele voorwaarden en uit de mogelijke gevolgen van de door OPTA gereguleerde tarieven en voorwaarden van KPN voor de door haar afgenomen dienst bij Enertel. Naar de mening van A dient de Raad te besluiten dat voor de concentratie een vergunning is vereist, althans voorwaarden te verbinden aan dit besluit, waardoor de verplichte verkoop van de infrastructuur van Enertel en bescherming tegen hoge overstapdrempels zal zijn gegarandeerd.

96. Uit het marktonderzoek is naar voren gekomen dat na de concentratie nog minimaal vier andere aanbieders actief zijn⁶⁴, die (in potentie) dezelfde dienstverlening als Enertel kunnen aanbieden, en dat de overstapdrempels laag zijn. Naar het oordeel van de Raad blijven in beginsel dus voldoende keuzemogelijkheden voor A bestaan. In dat verband dient ook waarde te worden gehecht aan het feit dat A een aantal van deze partijen als concreet alternatief zegt te zien en inmiddels gesprekken met een aantal van hen heeft gevoerd. Overigens wordt bij deze partijen ook de (commerciële) prikkel verondersteld om de mogelijkheden te benutten die de overname van Enertel hen biedt.

97. De Raad stelt vast dat in het specifieke geval van A de overstapdrempels als hoog worden ervaren, maar dat uit het marktonderzoek is gebleken dat de overstapdrempels laag zijn. Een andere relevante omstandigheid is dat het in de markt algemeen bekend was dat Enertel te koop was. Naar het oordeel van de Raad had A rekening kunnen houden met deze wetenschap en in het licht daarvan maatregelen kunnen treffen.

98. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat door de onderhavige concentratie een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt op de mogelijke markt voor ondersteunende diensten bij de afwikkeling van telefoonverkeer die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op deze markt of een deel daarvan op significante wijze wordt beperkt.

⁶³ De dienst 'Voice over Broadband Hosting' bestaat uit de doorgifte en afgifte van telefoonverkeer van aanbieders van telefoonverkeer via breedband. In het kader van deze dienst levert Enertel ook ondersteunende diensten, zoals het beheer en uitgifte van de (geografische) nummers aan A en ondersteuning bij de facturering van gesprekken door klanten van A.

⁶⁴ Onder meer MCI, Versatel, BT, Priority en Colt.

(d) Draadloze toegang tot internet via WiFi op specifieke locaties ('hotspots')

99. Hierboven is aangegeven dat de activiteiten van partijen ten aanzien van hotspots geen onderdeel uitmaken van een door OPTA afgebakende relevante markt. In het onderstaande zal worden ingegaan op de gevolgen van de concentratie op de mogelijke markt voor draadloze toegang tot internet via WiFi op specifieke locaties. Daarbij zullen achtereenvolgens worden besproken de marktaandelen, de concurrentiële omstandigheden en de toetredings- en overstapdrempels.

d.i) Marktaandelen

100. De marktaandelen van partijen zijn geschat op basis van het aantal gecontracteerde locaties in Nederland. Het marktaandeel van KPN bedraagt circa [20-30%] en dat van Enertel circa [0-10%]. Het gezamenlijke marktaandeel van partijen op de mogelijke markt voor draadloze toegang tot internet via WiFi op specifieke locaties bedraagt daarmee circa [30-40%]. Andere partijen in deze mogelijke markt zijn T-Mobile (circa [20-30%]) en een groot aantal kleinere partijen (totaal circa [40-50%]).

d.ii) Concurrentiële omstandigheden

101. De markt voor hotspots is een nieuwe, opkomende markt die qua ontwikkeling nog in de kinderschoenen staat. Dit kan onder meer worden afgeleid uit de marktomvang. Deze wordt door partijen geschat op circa EUR 4 à 5 miljoen.

102. Op de markt zijn verschillende partijen actief, zoals aanbieders van mobiele telecommunicatie (KPN, T-Mobile), maar ook spelers die zich op een specifiek segment richten. Zo richt Swisscom zich uitsluitend op het aanbieden van hotspots in de hospitality sector.

d.iii) Toetredings- en overstapdrempels

103. De toetredingsdrempels zijn laag. Zo zijn de frequenties waarmee draadloze toegang tot internet wordt verkregen vrij toegankelijk en zijn slechts beperkte investeringen in infrastructuur nodig. Wel moet een klantenbestand worden opgebouwd (locatie-eigenaren) in een markt waar veelal langdurige contracten met locatie-eigenaars worden gesloten.

104. Wat betreft de overstapdrempels is uit het marktonderzoek naar voren gekomen dat eindgebruikers veel alternatieven voorhanden hebben voor draadloze internettoegang via hotspots, zoals internet via de mobiele telefoon (GPRS/ UMTS), internetcafés, internet thuis, etc. Ook voor locatie-eigenaren zijn voldoende alternatieven. Zij zien zowel voldoende alternatieven qua aanbieder van de hotspots als qua techniek (onder meer internettoegang via een vaste aansluiting en in de toekomst via Wimax).

d.iv) Conclusie

105. KPN zal door de onderhavige concentratie een sterkere positie verwerven op de mogelijke markt voor draadloze toegang tot internet via WiFi op specifieke locaties. Gelet op het marktaandeel van KPN, de vele aanbieders op de markt, het nieuwe karakter van de markt en de lage toetredings- en overstapdrempels is er geen reden om aan te nemen dat door de onderhavige concentratie een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt op de mogelijke Nederlandse markt voor draadloze toegang tot internet via WiFi op specifieke locaties, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op deze markt of een deel daarvan op significante wijze wordt beperkt. OPTA onderschrijft deze conclusie.

(e) Overige markten

e.i) Retailmarkten voor vaste openbare telefonie

106. KPN heeft op de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen een marktaandeel van [70-80%]. Concurrenten op deze markt zijn Versatel [5-10%], MCI [1-5%], Priority [1-5%], Casema [1-5%] en Colt [1-5%]. Enertel heeft een zeer gering marktaandeel van [<1%]. OPTA heeft KPN op deze markt aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht⁶⁵.

107. Daarnaast is Enertel ten aanzien van vaste telefonie actief op de retail verkeersmarkten voor nationaal en lokaal verkeer, internationaal verkeer en verkeer van vast naar mobiel. KPN heeft op deze markten een marktaandeel van respectievelijk [50-60%], [50-60%] en [40-45%]. De grootste concurrenten op deze markten zijn Versatel, MCI, Pretium, UPC, Scarlet, ACN en Colt. Enertel heeft op alle deze markten een zeer gering marktaandeel van [<1%]. Door de overname zal het marktaandeel van KPN daarom in zeer beperkte mate toenemen. OPTA heeft KPN op deze markt aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht⁶⁶.

108. Op basis van de geringe toevoeging aan het marktaandeel van KPN is er geen reden om aan te nemen dat als gevolg van deze concentratie op de retailmarkten voor vaste openbare telefonie een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd. OPTA onderschrijft deze conclusie.

e.ii) Wholesalemarkt voor interregionale gespreksdoorgifte

109. In het onderstaande zal ingegaan worden op de gevolgen van de voorgenomen concentratie op de markt voor interregionale gespreksdoorgifte. KPN is door OPTA op deze markt aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht⁶⁷.

⁶⁵ Retailbesluit OPTA, randnummer 531.

⁶⁶ Retailbesluit OPTA, randnummer 531.

⁶⁷ Doorgiftebesluit OPTA, randnummer 210.

110. Uit gegevens van OPTA blijkt dat het marktaandeel van KPN op deze markt de afgelopen jaren een dalende trend vertoont⁶⁸. In januari 2001 had KPN, indien interne leveringen worden meegenomen, nog een marktaandeel van [90-95%]. Eind 2003 was dit marktaandeel gedaald tot [50-60%]. Deze daling heeft zich daarna voortgezet. Volgens partijen is het marktaandeel van KPN momenteel circa [30-40%] en dat van Enertel circa [0-5%]. Door de overname zal het marktaandeel van KPN derhalve slechts in geringe mate toenemen.

111. Om interregionale gespreksdoorgifte te kunnen aanbieden is het belangrijk om geïnterconnecteerd te zijn op alle 20 regionale centrales van KPN. Naast KPN en Enertel hebben nog 4 à 5 netwerkaanbieders deze 20 interconnecties gerealiseerd. Na de overname blijft een aantal partijen over dat behalve aan zichzelf ook aan derde partijen gespreksdoorgifte kan leveren, zodat er voor afnemers zonder eigen infrastructuur alternatieven overblijven. Daarnaast is nog een aantal partijen op de markt dat al veel eigen infrastructuur heeft liggen, maar nog niet volledig uitgerold is naar alle centrales. Vanwege het relatief gering aantal centrales en de relatief grote volumes die per centrale gerealiseerd kunnen worden is dit voor partijen die al eigen infrastructuur hebben liggen economisch niet onhaalbaar. Uit marktonderzoek blijkt verder dat de overstapdrempels voor afnemers laag zijn.

112. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat als gevolg van deze concentratie op de wholesalemarkt voor interregionale gespreksdoorgifte een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd. OPTA onderschrijft deze conclusie.

e.iii) Wholesalemarkt voor transit gespreksdoorgifte

113. In het onderstaande zal ingegaan worden op de gevolgen van de voorgenomen concentratie op de markt voor transit gespreksdoorgifte. KPN is door OPTA op deze markt aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht⁶⁹.

114. De marktaandelen van KPN en Enertel worden door partijen geschat op respectievelijk [90-100%] en [0-5%]. Door de overname zal het marktaandeel van KPN derhalve in geringe mate toenemen.

115. Het marktaandeel van KPN is zo hoog, omdat KPN vanuit de historie als enige partij haar netwerk gekoppeld heeft met alle andere partijen en dus als enige in staat is om het verkeer

⁶⁸ Doorgiftebesluit OPTA, randnummer 174.

⁶⁹ Doorgiftebesluit OPTA, randnummer 210.

op ieder netwerk af te geven. Het is daarom voor andere aanbieders ook het meest interessant om al het verkeer door KPN af te laten wikkelen.

116. KPN ondervindt als gevolg hiervan op deze markt relatief weinig concurrentiedruk. De toetredingsdrempels voor deze markt zijn ook relatief hoog. Voor bepaalde afnemers met grote volumes is het een optie om een directe interconnectie aan te gaan met de aanbieders waar veel verkeer moet worden afgeleverd. De investeringskosten hiervoor zijn echter hoog en alleen voor bepaalde routes rendabel. Het aantal partijen dat deze directe netwerkkoppelingen ook gebruikt om verkeer van derde partijen af te wikkelen is, blijkens het hoge marktaandeel van KPN, gering. Naast Enertel is er echter nog een aantal andere partijen dat een vergelijkbaar aantal directe netwerkkoppelingen heeft met andere partijen en daarmee voor de huidige afnemers van Enertel een alternatief zou kunnen zijn. Uit marktonderzoek blijkt dat de overstapdrempels voor deze afnemers laag zijn.

117. Hiervoor is aangegeven dat de activiteiten van partijen overlappen op het gebied van de doorgifte van uitgaand internationaal verkeer en dat OPTA dienaangaande geen relevante markt heeft afgebakend (randnummer 51). Partijen hebben aangegeven dat de (internationale) concurrentiedruk ten aanzien van deze activiteiten groot is en dat op deze mogelijke markt veel (internationale) spelers actief zijn. Uit het marktonderzoek is gebleken dat er geen reden is om aan de opgave van partijen te twijfelen.

118. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat als gevolg van deze concentratie op de wholesalemarkt voor transit gespreksdoorgifte een economische machtspositie kan worden versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd. OPTA onderschrijft deze conclusie.

e.iv) Markten voor huurlijnen en datacommunicatiediensten

119. In onderstaande zal ingegaan worden op de gevolgen van de voorgenomen concentratie op de markten voor huurlijnen en datacommunicatiediensten. De activiteiten van partijen overlappen op de relevante markten voor:

- retail huurlijnen van 2 Mb
- retail huurlijnen > 2 Mb
- wholesale terminating verbindingen van 2 Mb
- wholesale terminating verbindingen > 2 Mb
- retailmarkt voor datacommunicatiediensten over koper
- retailmarkt voor datacommunicatiediensten over glas

Retail huurlijnen

120. Na onderzoek is OPTA tot de conclusie gekomen dat geen enkele partij op de markt voor retail huurlijnen van 2 Mb en de relevante markt voor retail huurlijnen > 2Mb een positie van aanmerkelijke marktmacht heeft en dat deze markten derhalve voldoende concurrerend zijn⁷⁰.

121. Op de retailmarkt voor huurlijnen van 2 Mb heeft Enertel een te verwaarlozen omzet van EUR[...]. Deze markt wordt daarom verder buiten beschouwing gelaten. Op de retailmarkt voor huurlijnen > 2 Mb heeft Enertel een gering marktaandeel, namelijk [1-5%]. KPN heeft op deze markt een marktaandeel van [30-40%]. De grootste concurrenten van KPN zijn Priority [20-30%], BT [10-20%], Casema [1-5%], Colt [1-5%] en Multikabel [1-5%].

Wholesale huurlijnen

122. Wholesale terminating verbindingen zijn bouwstenen voor retail huurlijnen, maar ook voor andere retailmarkten, zoals vaste telefonie. Enertel biedt zelf wholesale terminating verbindingen aan en is daarmee een concurrent van KPN, maar neemt ook wholesale terminating verbindingen af van KPN om ISDN 30-aansluitingen aan zakelijke eindgebruikers te kunnen leveren.

123. OPTA heeft KPN op de relevante markt voor wholesale terminating verbindingen van 2 Mb en de relevante markt voor wholesale terminating verbindingen > 2 Mb aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht⁷¹.

124. Op de markt voor wholesale terminating verbindingen van 2 Mb heeft KPN een marktaandeel van [50-60%]. De grootste concurrenten zijn Colt [10-20%] en BT [5-10%]. Het marktaandeel van Enertel op deze markt is te verwaarlozen [0-5%]. Op de markt voor wholesale terminating verbindingen >2 Mb heeft KPN een marktaandeel van [30-40%]. De grootste concurrenten zijn Priority [20-30%], BT [10-20%] en Casema [5-10%]. Enertel heeft op deze markt een gering marktaandeel van [0-5%].

Conclusie huurlijnen

125. Overwegende dat na de overname van Enertel door KPN nog voldoende alternatieve netwerken overblijven en de toevoeging aan het marktaandeel van KPN gering is, is er geen reden om aan te nemen dat als gevolg van deze concentratie op de retail- en wholesalemakten voor huurlijnen een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd. OPTA onderschrijft deze conclusie.

⁷⁰ Huurlijnenbesluit OPTA, randnummers 1493 en 485.

⁷¹ Huurlijnenbesluit OPTA, randnummers 749 en 812.

Datacommunicatiediensten

126. OPTA heeft twee retailmarkten voor datacommunicatie afgebakend: de relevante markt voor datacommunicatie over koper en de relevante markt voor datacommunicatie over glas (zie hiervoor randnummer 46). Ten aanzien van de markt voor datacommunicatie over koper heeft de Europese Commissie geoordeeld dat deze niet in aanmerking komt voor ex ante-regulering⁷². De markt voor datacommunicatie over glas is door OPTA als concurrerend beoordeeld⁷³. Derhalve heeft OPTA op deze markt geen partij met aanmerkelijke marktmacht aangewezen.

127. Enertel en KPN bieden beide zogenaamde 'IP-VPN' diensten aan zakelijke eindgebruikers aan. Voor KPN geldt dat [80-90%] van deze verbindingen aangesloten zijn op koper en [10-20%] op glas. Voor Enertel geldt een verhouding koper/glas van [90-100/0-10%]. Het marktaandeel van KPN op de markt voor datacommunicatie over koper is [60-70%] en dat van Enertel zeer gering [0-5%]. Het marktaandeel van KPN op de markt voor datacommunicatie over glas is [60-70%] en voor Enertel zeer gering [0-5%]. De grootste concurrenten van KPN zijn BT en Versatel.

128. Uit het marktonderzoek blijkt dat op de markt voor datacommunicatiediensten over koper naast KPN meerdere partijen actief zijn, waarvan ten minste twee partijen met een marktaandeel van meer dan 10%. Deze partijen vormen voor afnemers van Enertel een reëel alternatief. Enertel is op deze markt een 'niche' speler met een [zeer beperkt] marktaandeel. De toevoeging aan het marktaandeel van KPN is derhalve marginaal. Op de markt voor datacommunicatiediensten over glas hebben meerdere partijen het aansluitnetwerk van KPN gedupliceerd. Hieruit blijkt dat de toetredingsdrempels relatief laag zijn. Ook op deze markt heeft Enertel een [zeer gering] marktaandeel.

129. Gezien de zeer geringe toevoeging aan het marktaandeel van KPN is er geen reden om aan te nemen dat als gevolg van deze concentratie op de (mogelijke) retailmarkten voor datacommunicatie een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd. OPTA onderschrijft deze conclusie.

(f) IT-dienstverlening

130. Hierboven is aangegeven dat de activiteiten van partijen overlappen op het gebied van managed web hosting (zie punt 54). Op de mogelijke markt voor IT-management-dienstverlening is het marktaandeel van KPN circa [0-10%] en dat van Enertel circa [0-5%]. Het marktaandeel van KPN op de mogelijke markt voor IT-dienstverlening bedraagt circa [0-5%] en dat van Enertel [0-5%].

⁷² Zie Aanbeveling Relevante Markten. OPTA heeft deze markt derhalve niet onderzocht.

⁷³ Huurlijnenbesluit OPTA, randnummers 503 en 517.

131. In eerdere besluiten is gewezen op de specifieke kenmerken van de IT-sector⁷⁴. De IT-sector heeft een competitief en dynamisch karakter en er is sprake van een groot aantal marktdeelnemers. Alle grote partijen op de markt, zoals GetronicsPinkRocade, Ordina, Atos Origin, CapGemini, Ernst & Young, IBM en LogicaCMG bieden alle dienstenonderdelen van de dienstenketen aan.

132. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om aan te nemen dat als gevolg van deze concentratie op de mogelijke markt voor IT-dienstverlening, en mogelijke deelmarkten daarbinnen, een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

VI. CONCLUSIE

133. Na onderzoek van deze melding is de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot de conclusie gekomen dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht. Hij heeft geen reden om aan te nemen dat als gevolg van die concentratie een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.

134. Gelet op het bovenstaande deelt de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit mede dat voor het tot stand brengen van de concentratie waarop de melding betrekking heeft geen vergunning is vereist.

Datum: 21 juli 2006

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
namens deze,

w.g. drs. R.J.P. Jansen
Lid van de Raad van Bestuur

⁷⁴ Zie het besluit in zaak 4308/ *Getronics – PinkRocade*, reeds aangehaald, punt 40.

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de arrondissementsrechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam